Sociaal en Cultureel Planbureau

Factsheet

Maten voor gemeenten

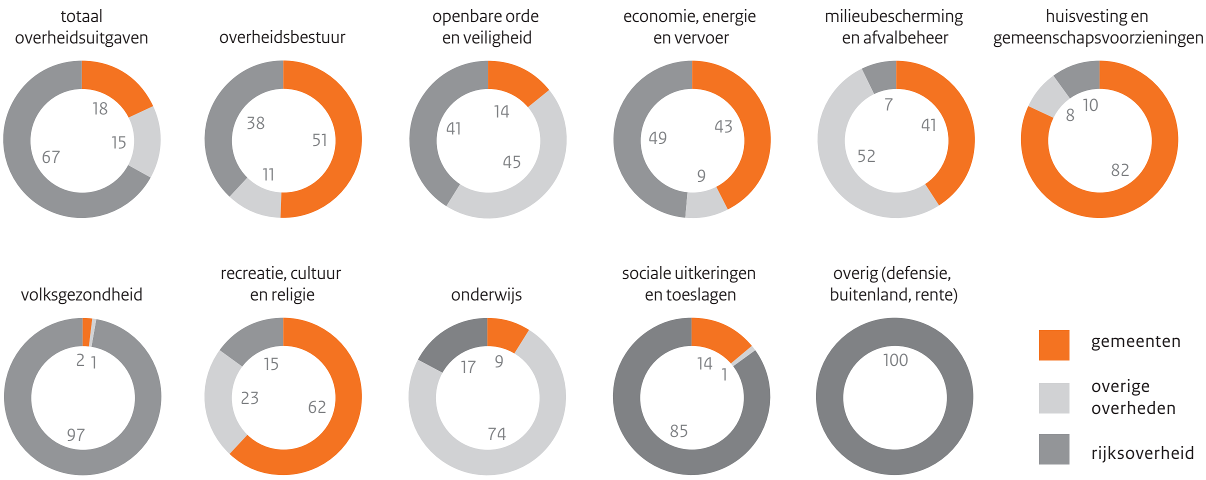
2013

Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006 - 2011

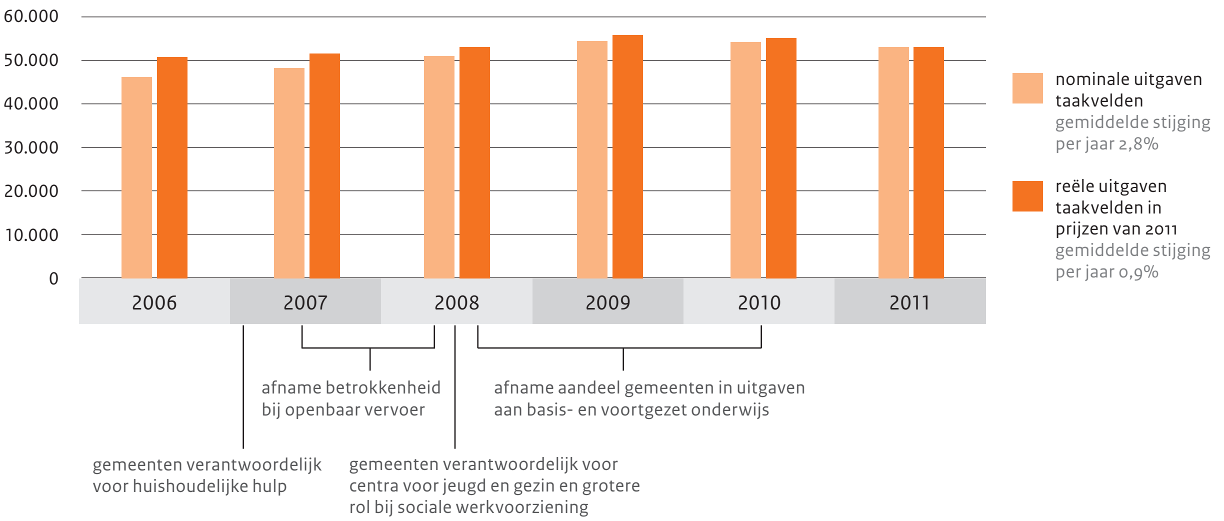
In de dienstverlening aan burgers spelen gemeenten een steeds belangrijker rol. Zij krijgen steeds meer taken op het gebied van de publieke dienstverlening. In het recente verleden was dit het geval met onderwijsachterstand, sociale werkvoorziening, huishoudelijke hulp en de centra voor jeugd en gezin. De komende jaren worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de toeleiding naar werk, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Er is dus veel gaande bij gemeenten. In 2011 gaven de gemeenten samen 53 miljard euro uit voor hun burgers. De vraag is wat burgers hiervoor terugkrijgen. In de publicatie *Maten voor gemeenten 2013* worden de gemeentelijke uitgaven en prestaties geanalyseerd voor de periode 2006-2011. In deze factsheet worden de uitkomsten bondig en beeldend samengevat.



1 Aandeel van gemeenten in overheidsuitgaven, 2011 (in procenten)



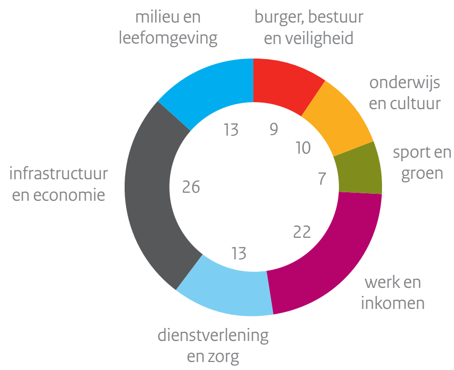
2 Gemeentelijke uitgaven, 2006-2011 (in miljoen euro's)



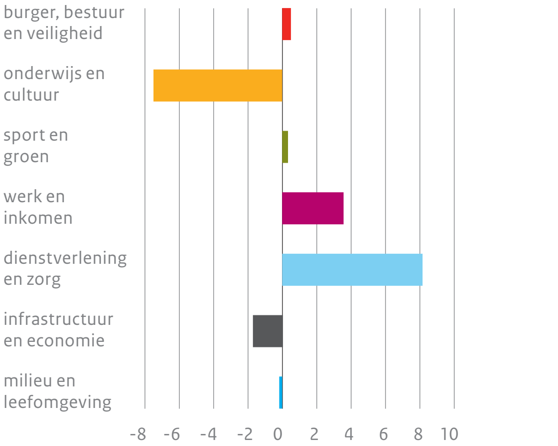
3 Zeven gemeentelijke sectoren

In *Maten voor Gemeenten 2013* worden de uitkomsten van de analyses op verschillende niveaus gepresenteerd. Naast het totaal van gemeentelijke uitgaven worden zeven sectoren onderscheiden, die zijn opgebouwd uit 17 taakvelden en 52 voorzieningen. Hier beperken we ons tot het benoemen van de zeven sectoren en weergave van de resultaten per sector.

3a aandeel van sectoren in totale gemeentelijke uitgaven, 2011 (in procenten)



3b gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de productie per sector, 2006-2011 (in procenten)

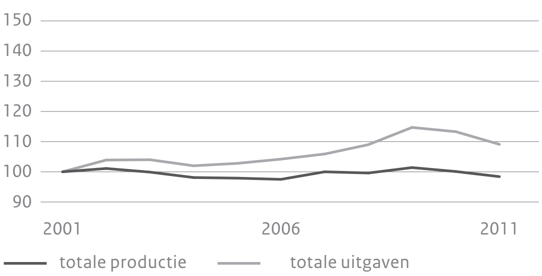


We zien een aantal uitschieters die te maken hebben met veranderingen in gemeentelijke taken. Bij het openbaar onderwijs gaan de middelen steeds meer rechtstreeks naar de scholen. De daling bij infrastructuur en economie wordt veroorzaakt door de privatisering bij het openbaar vervoer. Voor een verklaring van de stijgingen: zie tijdbalk in figuur 2.

4 Productie blijft op peil

De productie wordt meestal direct gemeten in termen van het aantal gebruikers van een voorziening of de hoeveelheid geleverde diensten, maar soms ook indirect door de uitgaven te corrigeren voor de relevante prijsontwikkeling. De gemeentelijke productie blijft met gemiddeld 0,9% per jaar achter bij de groei van de reële uitgaven. Dit is gebruikelijk voor sectoren met arbeidsintensieve dienstverlening als zorg en onderwijs (ziekte van Baumol). Na een stijging in de beginjaren en een daling in de latere jaren blijft de productie in de periode 2006-2011 per saldo nagenoeg op peil.

4a prestaties gemeenten 2001-2011 (indexcijfers, 2001=100)



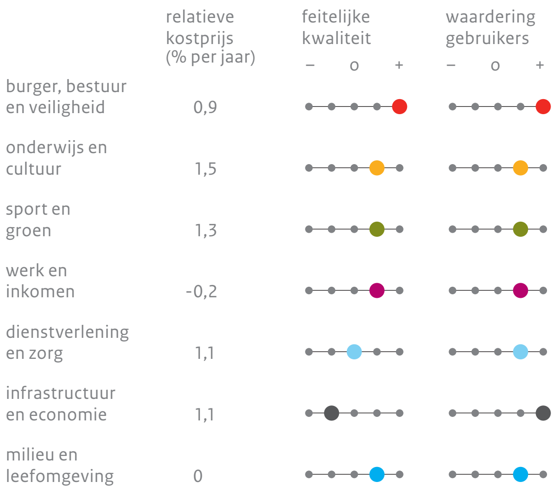
4b gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling 2006-2011

+0,2	+0,9	+0,4
productie gemeenten	bruto binnenlands product	groei bevolking

5 Relatieve kostprijs daalt in 2011

De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in welke mate een dienst duurder of goedkoper wordt ten opzichte van de gemiddelde uitgaven voor alle binnenlandse productie. We noemen dit de relatieve kostprijs van de betreffende dienst. In de periode 2006-2011 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks met gemiddeld 0,7% sneller toe te nemen dan het gemiddelde binnenlandse product. In de periode 2006-2009 stijgt de relatieve kostprijs nog met 1,9% per jaar, maar in de periode 2010 blijft deze gelijk en in 2011 daalt de relatieve kostprijs zelfs met 2,0%.

5a gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de relatieve kostprijs per sector in relatie tot kwaliteit van dienstverlening, 2006-2011



In vijf van de zeven sectoren is de kostprijs toegenomen. De lichte daling bij werk en inkomen is toe te schrijven aan de verlaging van de bijstandsuitkeringen, bij milieu en leefomgeving aan efficiëntere dienstverlening. De in verhouding sterke kostprijsstijging bij onderwijs en cultuur hangt samen met achterblijvende bezoekersaantallen bij culturele voorstellingen, waardoor deze per bezoeker meer geld kosten.
Bij de taakvelden waarin sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden, zijn meestal ook positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening vast te stellen. Alleen bij onderwijshuisvesting gaat een hogere kostprijs niet samen met een hogere kwaliteit van dienstverlening.

6.a burger bestuur en veiligheid

De productie en uitgaven bij de bestuurlijke ondersteuning, het ambtelijk apparaat voor bestuur en raad, ontwikkelen zich zeer gematigd en uitgaven lopen redelijk in de pas met de productie. Bij burgerzaken, waar documenten en vergunningen worden verstrekt, stijgen de uitgaven duidelijk sneller dan de productie, waardoor de kostprijs jaarlijks toeneemt. Bij openbare veiligheid, waaronder politietaken voor openbare orde en de brandweer zijn begrepen, lopen uitgaven en productie nog verder uiteen waardoor forse jaarlijkse kostprijsstijgingen ontstaan. Bij openbare orde komt dit vooral door hogere uitgaven, bij de brandweer door lagere productie. Hier moeten we echter rekening houden met de "veiligheidsparadox", hoe beter de politie en brandweer presteren, hoe lager de productie in termen van gepleegde misdrijven en uitgebroken branden.

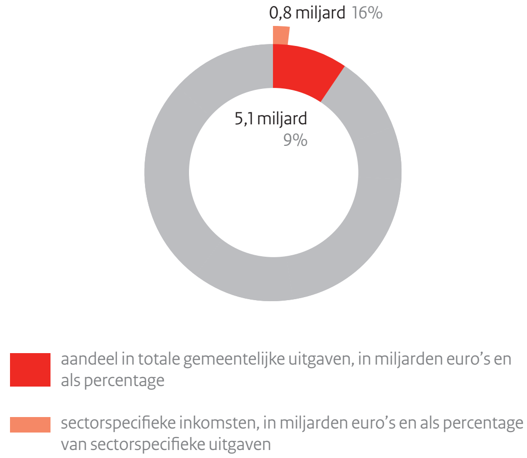
6.b onderwijs en cultuur

De zorg voor het funderend onderwijs was van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak, maar de rijksbijdragen voor het funderend onderwijs worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. Onderwijshuisvesting is nog wel een belangrijke gemeentelijke taak. De onderwijsuitgaven vergen circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven en de uitgaven voor kunt en cultuur circa 4%. De uitgaven voor onderwijshuisvesting hebben zich gematigd ontwikkeld, maar de verandering in de productie is nagenoeg nihil waardoor de kostprijzen zijn gestegen. Bij kunst en cultuur zijn de uitgaven licht gestegen ,maar is de productie duidelijk achtergebleven. hetgeen een gemiddelde kostprijsstijging van 3,4% per jaar impliceert. Vooral de bibliotheken (-5% per jaar) hadden te maken met minder uitleningen en culturele voorstellingen werden slechter bezocht (-1% per jaar). De musea daarentegen presteerden met gemiddeld 3,5% meer bezoekers per jaar betrekkelijk goed.

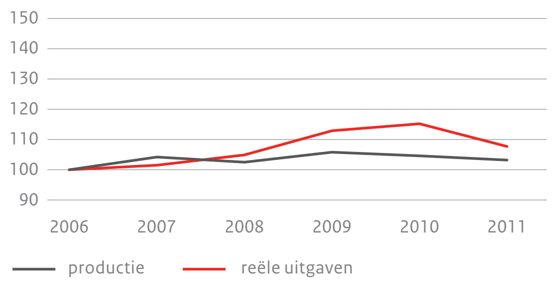
6.c sport en groen

Sport en groen zijn typisch lokale aandachtsgebieden met uiteenlopende voorzieningen als sportaccommodaties, openbaar groen, recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen.
De productie van groen- en sportvoorzieningen heeft zich betrekkelijk gematigd ontwikkeld. Een iets hoger groeitempo treffen we aan bij de groene sportvelden (meer gebruik) en een iets lager groeitempo bij de begraafplaatsen (minder populair dan cremeren). Aan groene sportvelden is de afgelopen jaren veel geld uitgegeven in verhouding tot het aantal sporters dat er gebruik van maakt. Daardoor valt de jaarlijkse kostprijsstijging relatief hoog uit.

6.a burger, bestuur en veiligheid



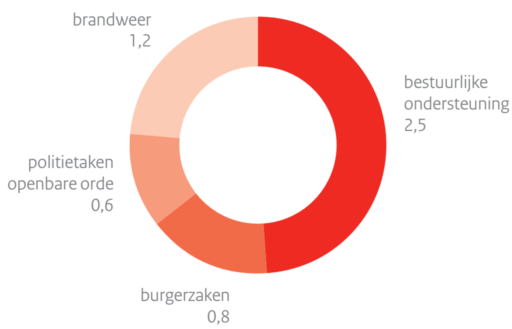
prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



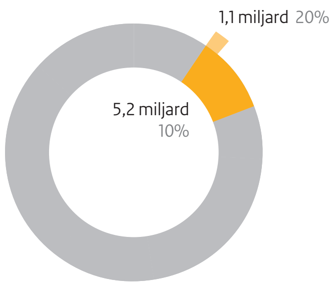
prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
bestuurlijke ondersteuning	0,5	0,8	0,3
burgerzaken	2,9	4,3	1,4
politietaken openbare orde	2,4	6,0	3,6
brandweer	-0,9	2,3	3,2

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



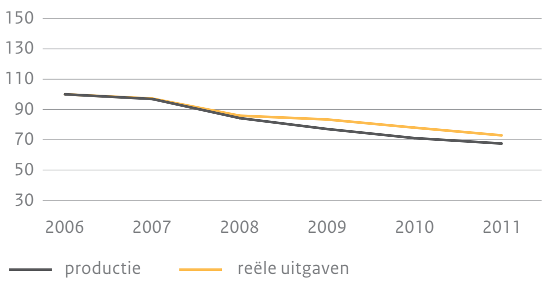
6.b onderwijs en cultuur



aandeel in totale gemeentelijke uitgaven, in miljarden euro's en als percentage

sectorspecifieke inkomsten, in miljarden euro's en als percentage van sectorspecifieke uitgaven

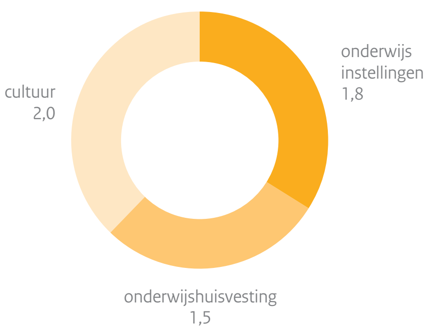
prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



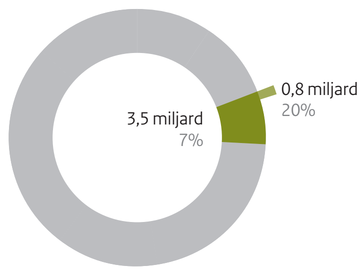
prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
onderwijsinstellingen	-15,3	-15,1	0,2
onderwijshuisvesting	-0,1	2,5	2,6
cultuur	-1,9	1,4	3,4

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



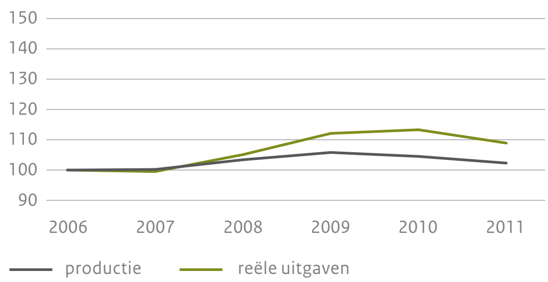
6.c sport en groen



aandeel in totale gemeentelijke uitgaven, in miljarden euro's en als percentage

sectorspecifieke inkomsten, in miljarden euro's en als percentage van sectorspecifieke uitgaven

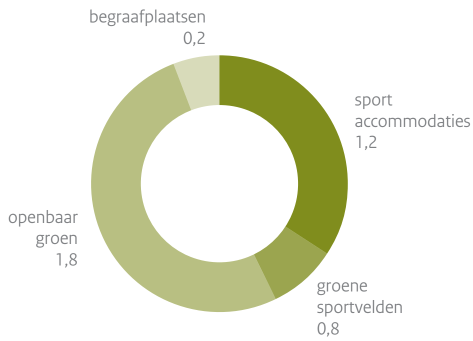
prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
sportaccommodaties	0,2	1,1	0,9
groene sportvelden	2,3	5,0	2,6
openbaar groen	0,5	1,8	1,3
begraafplaatsen	-0,6	0,8	1,5

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



6.d werk en inkomen

In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven voor werk 4,4 miljard euro gemoeid en voor inkomen 7,1 miljard. Bij werk gaat het om de sociale werkvoorziening en re-integratie en bij inkomen om de uitvoering van de bijstand en de uitkering van bijstandsgelden. Bij de uitvoering van de bijstand is de kostprijs sterk gedaald door besparingen op de uitgaven. Ook de sociale werkvoorziening is goedkoper geworden doordat de uitgaven iets achterbleven op de ontwikkeling van werkenden in deze voorziening. De kostprijs van re-integratie en gesubsidieerde arbeid is daarentegen sterk gestegen door achterblijvende plaatsing van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, mede vanwege de economische crisis. Bij de bijstand lopen de uitkeringen wel in de pas met de ontwikkeling van het aantal ontvangers, waardoor de kostprijs weinig verandert.

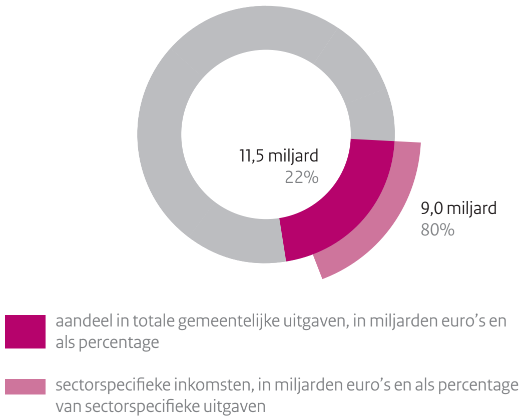
6.e dienstverlening en zorg

De sector is ingedeeld in drie taakvelden: maatschappelijke dienstverlening (inburgering, kinderopvang), maatschappelijke ondersteuning en openbare gezondheidszorg. Bij de inburgering lopen uitgaven en productie (cursisten) nogal uiteen, wat te maken heeft met de vernieuwing van de inburgering. Bij kinderopvang gaat het vooral om de toezichtstaak van gemeenten, waarbij uitgaven en productie redelijk in de pas lopen. De sterke stijging van productie en uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning voor mensen met beperkingen of problemen hangt samen met de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten in 2007. De kostprijs ontwikkelt zich hier heel gematigd. Dat is niet het geval bij de openbare gezondheidszorg. Dat komt onder meer door de introductie van de centra voor jeugd en gezin, waarbij de ontwikkeling van de voorziening en dus de uitgaven vooruit loopt op het gebruik door gezinnen met jonge kinderen.

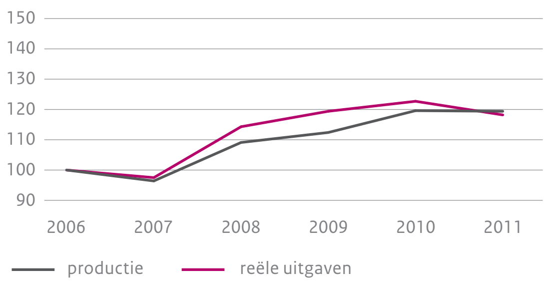
6.f infrastructuur en economie

De belangrijkste activiteit is de grondexploitatie, waar- mee in 2011 een bedrag van €7,9 miljard gemoeid was, gevolgd door aanleg en onderhoud van wegen en vervoerstaken, waarmee €3,1 miljard gemoeid was. De kostprijzen ontwikkelen zich in deze sector gematigd, met een iets grotere stijging bij de grondexploitatie en een lichte daling bij de haven- en nutsbedrijven. Bij wegen en vervoer zien we een daling van productie en uitgaven door afnemende betrokkenheid van gemeenten, maar die weegt niet op tegen de stijging bij parkeervoorzieningen. De uitgaven voor parkeren overtreffen daarbij sterk de geleverde prestaties. De grondexploitatie is vanaf 2010 meer gaan kosten dan opleveren. De bevordering van handel en industrie kost wel steeds meer, maar levert ook steeds meer op.

6.d werk en inkomen



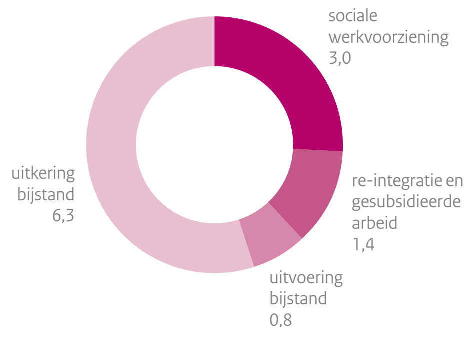
prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)



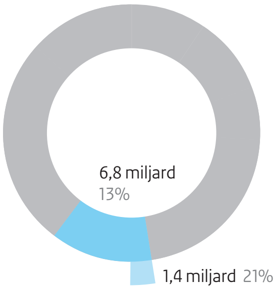
prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
sociale werkvoorziening	27,9	25,0	-2,3
re-integratie en gesubsidieerde arbeid	-5,3	-1,8	3,7
uitvoering bijstand	0,8	-4,5	-5,3
uitkering bijstand	0,4	0,3	-0,1

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



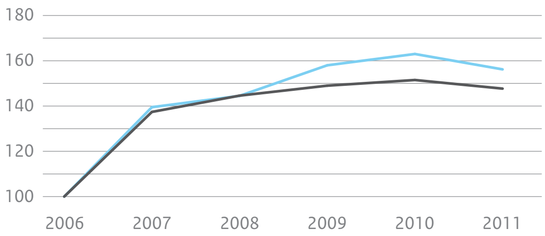
6.e dienstverlening en zorg



aandeel in totale gemeentelijke uitgaven, in miljarden euro's en als percentage

sectorspecifieke inkomsten, in miljarden euro's en als percentage van kostenspecifieke uitgaven

prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)

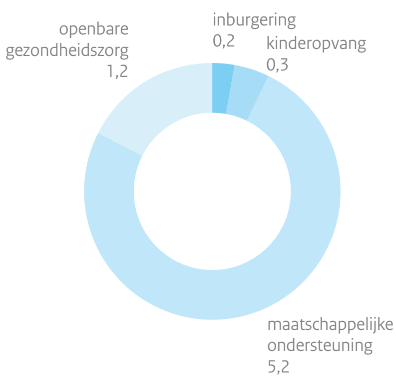


productie   reële uitgaven

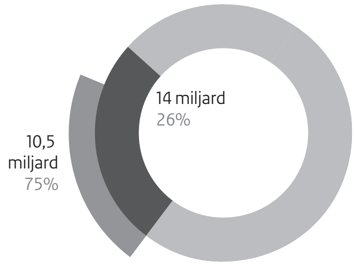
prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
inburgering	2,8	-6,3	-8,9
kinderopvang	1,4	2,1	0,7
maatschappelijke ondersteuning	10,6	11,5	0,9
openbare gezondheidszorg	2,0	6,7	4,6

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



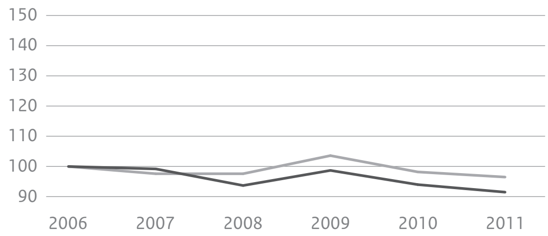
6.f infrastructuur en economie



aandeel in totale gemeentelijke uitgaven, in miljarden euro's en als percentage

sectorspecifieke inkomsten, in miljarden euro's en als percentage van sectorspecifieke uitgaven

prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)

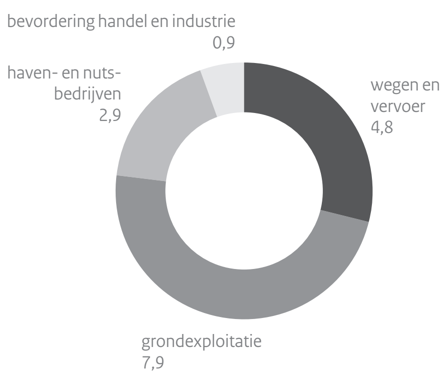


productie   reële uitgaven

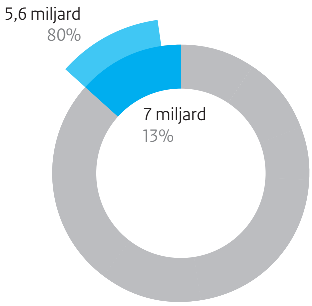
prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
wegen en vervoer	-2,6	-1,7	0,9
grondexploitatie	-2,1	-0,8	1,3
haven- en nutsbedrijven	3,5	2,5	-1,0
bevordering handel en industrie	5,3	5,9	0,6

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



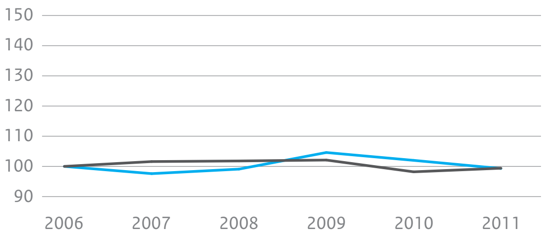
6.g milieu en leefomgeving



aandeel in totale gemeentelijke uitgaven, in miljarden euro's en als percentage

sectorspecifieke inkomsten, in miljarden euro's en als percentage van sectorspecifieke uitgaven

prestaties 2006-2011 (indexcijfers, 2006=100)

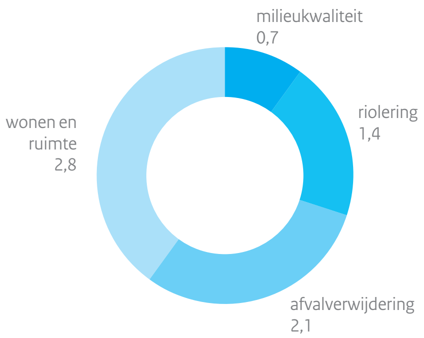


productie — reële uitgaven

prestaties per voorziening 2006-2011

	jaarlijkse ontwikkeling in % productie	uitgaven	kostprijs
milieukwaliteit	1,0	0,7	-0,3
riolering	2,5	2,7	0,2
afvalverwijdering	-0,4	-2,1	-1,7
wonen en ruimte	-1,3	-0,1	1,2

kosten per voorziening in 2011 (in miljarden euro's)



6.g milieu en leefomgeving

De bemoeienis van gemeenten met de kwaliteit van het milieu is stabiel, met gematigde groeicijfers voor uitgaven en resultaten. Bij riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet maar zijn de groeicijfers aanzienlijk hoger. Bij de gemeentelijke afvalverwijdering blijkt de productie betrekkelijk stabiel, maar toont per saldo wel een lichte daling. De betrokken uitgaven vertonen een grilliger beeld, maar komen per saldo duidelijk lager uit, waardoor de kostprijzen dalen. De uitgaven en productie op het terrein van ruimte en wonen lopen met name in 2009 sterk uiteen, door sterk stijgende uitgaven voor regulering en toezicht en voor ruimtelijke ordening. In de jaren daarna lopen uitgaven en productie weer in de pas. Dit leidt wel tot een gematigde kostprijsstijging.

Maten voor gemeenten is een signaleringsinstrument

De aanpak die in dit rapport is ontwikkeld, moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen optreden in de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren uit productiviteitsontwikkelingen, is nader onderzoek vereist. Zulke discrepanties komen aan het licht bij de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen, kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toegenomen kwaliteit, toegenomen kosten van ingezette middelen, toenemende complexiteit van de werkzaamheden of veranderingen in de regelgeving. Bij de uiteindelijke beleidsvorming moeten daarom bij de monitoring van de gemeentelijke prestaties ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden en kwalitatieve overwegingen worden betrokken. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geeft inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op macroniveau, in opdracht van de directie Bestuur, Democratie en Financiën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Maten voor gemeenten 2013* is een actualisering van de rapportages, die vanaf 2002 zijn verschenen.

Maten voor gemeenten 2013
Ontwikkelingvan uitgaven en prestaties van gemeenten in de periode 2006-2011
Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen

SCP-publicatie 2013-32
207 p., € 31,-
ISBN 978 90 377 0688 8

Verkrijgbaar in de boekhandel en via **www.scp.nl**.
Op deze site kunt u ook gratis de publicatie als pdf-bestand downloaden.

factsheet: Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen
vormgeving: bureau Stijlzorg, Utrecht
foto voorzijde: © Bert Beelen | Hollandse Hoogte (Gemeentehuis Groesbeek)